

Развитие экономического пространства регионов России на основе кластерных принципов



**Александр Иванович
ТАТАРКИН**

академик РАН, директор Института экономики Уральского отделения РАН
tatarkin_ai@mail.ru

В настоящее время в условиях освоения большей части мировой поверхности, пригодной для проживания, экономическое пространство Российской Федерации становится тем фактором, который может сыграть как глубоко положительную роль в социально-экономическом развитии России, так и не менее глубоко отрицательную роль при формальном его использовании или отсутствии такого.

Именно поэтому считаем необходимым утверждать, что научно обоснованное управление экономическим пространством, включая понимание, что такое экономическое пространство, постоянный анализ тенденций его развития, всестороннее исследование теоретических, методологических и методических аспектов его управляемого развития, не только становится актуальной внутрироссийской проблемой, но и приобретает возрастающее геополитическое значение.

В настоящее время можно отметить несколько тенденций в развитии экономического пространства Российской

Федерации: 1) идет отчетливый процесс его сужения; 2) повышается уровень централизации экономического пространства; 3) растет разорванность и фрагментация экономического пространства, при этом сдерживающим фактором единства пространственного развития России является недостаточная развитость транспортной инфраструктуры; 4) отсутствует системность в управлении пространственным развитием экономики страны и др.

Вышеобозначенные тенденции, а также анализ основных стратегических документов Российской Федерации свидетельствуют о том, что мощнейший пространственный фактор не превратился для нашей страны в решающий фактор экономического роста, социально-экономического развития и модернизации общества.

Недооценка данного обстоятельства оборачивается для экономики многомасштабными потерями вместо превращения его в уникальное на мировой арене конкурентное преимущество России.

На наш взгляд, решение данной проблемы состоит в формировании и применении **системного подхода в управлении экономическим пространством**. Данный подход успешно разрабатывается и реализуется на основе многолетних исследований ученых Института экономики УрО РАН, Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, Института экономических исследований ДВО РАН, Совета по изучению производительных сил РАН, Института системного анализа РАН и других институтов регионального профиля.

Системное преобразование экономического пространства основывается на положениях теории полицентризма, указывающих на необходимость превращения централизованного экономического пространства в полицентричное сетевое.

Поэтому суть новой модели пространственного развития и управления российской экономикой состоит, с одной стороны, в создании каркаса региональных (республиканских, областных, краевых, окружных) и территориальных (городских, районных) центров сосредоточения экономического роста, способных формировать и передавать сопредельным субъектам инновационные импульсы развития экономики.

С другой — данная модель включает системное управление этими процессами с опорой на рыночные институты, позволяющие в том числе выводить на траекторию ускоренного развития глубинные и окраинные регионы и территории.

Основные направления системной модернизации в управлении экономическим пространством заключаются в следующем:

- создание полицентричной пространственной структуры российской эконо-

мики через поддержку процессов формирования и развития агломераций по всей территории страны;

- помимо выделения и поддержания центров необходим поиск новых территориальных источников повышения конкурентоспособности (глубинных, окраинных и сельскохозяйственных территорий);

- во главу угла новой региональной политики должна быть поставлена человекоориентированная парадигма институционального развития, нацеленная на форсирование всего спектра инвестиций в развитие человеческого потенциала, в первую очередь, его инновационных составляющих;

- движущей силой российской экономики и общества должна стать опора на процессы саморазвития и автономного управления всех уровней региональных и территориальных социально-экономических систем;

- формирование новых форм пространственной организации экономики посредством создания бизнес-территорий в границах региона и/или муниципалитетов как одного из реальных институтов территориально-производственного саморазвития;

- создание, внедрение и совершенствование различного рода институтов развития, связанные с прямым действием государства (фонд реформирования ЖКХ и др.); со стимулированием инновационного развития территорий (ОЭЗ, иннограды и др.); с изменениями технологий регионального планирования и управления; с активизацией горизонтального взаимодействия бизнеса, власти, научно-образовательного сообщества, в том числе через кластерные формы развития бизнеса, ГЧП и др.;

- переход к программно-проектному подходу в управлении пространственным

развитием как к отвечающему современным потребностям глобализируемой экономики рыночному институту федеративного и территориального развития.

Реализация данных направлений связана с необходимостью создания на федеральном уровне следующих условий:

1. Сегодня крупнейшие города являются лидерами инвестиционных, инновационных, социальных процессов, точками экономического роста, и от стратегии их развития во многом зависят темпы прироста экономики всей страны. Именно здесь, на уровне крупнейших муниципальных образований, несущих всю полноту ответственности за решение социально-экономических проблем территории, могут формироваться механизмы эффективного использования потенциала региона и условия экономического роста.

Для развития *городских агломераций* как сформировавшихся систем взаимосвязанных населенных пунктов необходимо активное *межмуниципальное сотрудничество* как форма управления процессами развития городских агломераций. Данный срез пока явно отстает. Сегодняшняя задача – изучив лучшую отечественную и зарубежную практику, предложить модельные механизмы формирования системы регулирования городских агломераций.

В общем виде шаги по формированию межмуниципального сотрудничества могут быть следующими:

1) установление на первом этапе сфер, территорий (зон) совместных интересов, связанных сбалансированным развитием социальной, природоохранной, транспортной, информационной и иной инфраструктуры;

2) разработка механизмов экономического, градостроительного и иного развития, способствующего формированию единого целостного агломерационного пространства; принятие взаимоувязанных и экономически обоснованных нормативных решений;

3) форсированное развитие транспортных и коммуникационных инфраструктур, создание общих логистических центров, внедрение доступного скоростного общественного транспорта, соединяющего между собой ядра агломерации и города-спутники;

4) реализация проектов, направленных на расширение «узких мест» в ресурсном обеспечении агломерации: электроэнергией, водой, стройматериалами и др.

Выбор же модели управления агломерацией (договорная или одно-/двухуровневая структура управления) объективно зависит, с одной стороны, от политической воли региональных властей, с другой – от характера межмуниципального взаимодействия в регионе.

2. Помимо проявления повышенного внимания к городским агломерациям в России как новым крупным центрам инновационного развития необходимо стимулирование развития территорий, способных стать новыми центрами генерирования конкурентоспособности:

– *окраинных территорий* как выразителей и трансляторов геополитических интересов России;

– *глубинных территорий и малых городов* как необходимых участников кластерных проектов и решений, рождающихся в крупных центрах, что способствует превращению данных территорий в центры экономического развития регионального масштаба;

– *сельских территорий* как новых центров конкурентоспособности, возникающей на базе формирования диверсифицированной экономики.

Новые возможности по использованию возобновляемых источников энергии, повышению эффективности и коренному изменению технологий в сельском хозяйстве способствуют росту конкурентоспособности данных территорий, причем не в меньшей степени, чем городов.

Опыт европейской региональной политики убедительно показывает важность наличия связей в контексте небольших и средних городов, а также роль местных центров в сельской местности. Роль средних городов заключается в соединении больших и малых городов и отдаленных сельских территорий; средние города тоже играют важную роль в содействии интеграции, связям и экономии от масштаба, кроме того, они сдерживают депопуляцию сельских территорий.

Данные территории в России могут стать новым, не менее масштабным, чем крупные города, источником конкурентоспособности страны. Новая региональная политика должна быть нацелена на реализацию потенциала данных территорий и усиление связи с ними городов.

3. Сегодня стало аксиомой понимание, что решающим и единственным активным и ориентированным на будущее фактором успешной реализации ресурсных возможностей РФ становится **социально и экономически заинтересованный, профессионально и граждански активный человеческий потенциал**. Качественные характеристики населения, его активная инновационно-новаторская позиция могут стать доминирующим фактором, определяющим контуры будущего развития страны.

Одной из важнейших проблем устойчивого развития экономики регионов становится отсутствие и/или понижение результативности мотивирующей составляющей эффективного высокопроизводительного труда. Особенно это касается глубинных регионов с большими объемами сельскохозяйственных территорий и территорий — мест традиционного природопользования коренных малочисленных народов.

Именно поэтому в рамках обновляемой региональной политики целесообразно обсудить возможности расширения ее эффекта **путем повышения мотивации**

трудовой активности по таким ключевым направлениям, как:

- формирование стандартов достойного и высокопроизводительного труда в регионах и муниципальных образованиях;

- развитие в регионах корпоративной культуры взаимоотношений администрации и рядовых работников, населения городов и поселений;

- использование стимулирующего потенциала социальных технологий, реализуемых в правовых и экономических рамках на основе соблюдения принципов обоснованности, справедливости и информированности;

- расширение потенциала работников, ориентированных на инициативный и творческий труд.

4. Опора на процессы саморазвития и автономного управления всех уровней региональных и территориальных социально-экономических систем требует определения механизмов и инструментов выбора наиболее эффективных приоритетов территориального развития, в том числе в отношении проблемных территорий, нацеленных на повышение своего устойчивого функционирования на основе самоорганизации, самокупаемости и самоуправления.

К сожалению, существующие макроэкономические условия не способствуют саморазвитию территорий.

Последние годы (с 1999) характеризуются ускоренной централизацией налоговых доходов в федеральном бюджете.

Это приводит к снижению мотивационных установок для региональных и муниципальных органов повышать бюджетные доходы за счет расширения налогооблагаемой базы и повышения собираемости собственных налогов, сковывает их инициативу и предприимчивость, формируя иждивенчество и безответственность.

Повышающаяся доля безвозмездных источников бюджетных доходов регионов и муниципалитетов становится почвой для сохранения и развития негативных процессов – иждивенчества, злоупотреблений, административных «поборов» с населения и бизнеса и др.

Для ликвидации негативных процессов, стимулирования инициативы и самодостаточности крайне необходимо либерализовать налогово-бюджетную политику РФ в пользу регионов и муниципальных образований.

Для этого следует:

- возродить попытку советского правительства расширять инициативу регионов и муниципалитетов через институт самокупаемости и саморазвития;

- последовательно совершенствовать макроэкономические условия (политические, законодательные, налоговые, бюджетные и др.) с тем, чтобы побудить регионы и муниципалитеты к инициативной и эффективной работе в интересах своего социально-экономического развития;

- реализовать целенаправленную политику по укреплению и развитию материально-технической базы регионов и муниципалитетов посредством расширения их полномочий в распоряжении землей (формирование, к примеру, регионального и/или муниципального рынка аренды земли), имуществом, ресурсами;

- повысить наукоемкость управления социально-экономическим развитием на всех уровнях управления;

- формировать позитивное отношение населения к инициативам федеральных и региональных органов власти:

- посредством постоянной научной экспертизы управленческих решений и возможных последствий их реализации;

- публичности их обсуждения и учета общественного мнения при доработке и в процессе реализации управленческих инициатив;

- установления постоянного диалога с обществом по проблемам общественного развития РФ, ее регионов и проблемных территорий.

5. Одним из приоритетов региональной экономической политики, положительно зарекомендовавшей себя в развитых странах, является формирование новых форм пространственной организации экономики посредством **создания бизнес-территорий** в границах региона и/или муниципалитетов как одного из реальных институтов территориально-производственного саморазвития.

Типичными примерами бизнес-территорий, получившими апробацию в мировой и отечественной практике и науке, являются технополисы, технопарки, специальные (особые) экономические зоны, промышленные и индустриальные парки, транспортно-логистические центры, специализированные торгово-складские зоны и др.

Бизнес-территории могут быть образованы в любом месте региона или муниципального образования, если появляются или созданы соответствующие объективные и субъективные условия.

При всем этом *наиболее перспективным считается формирование бизнес-территории в границах муниципального образования (города, района), способного системно и комплексно осваивать потенциал территории в интересах ее жителей на принципах самокупаемости и саморазвития.*

Создание бизнес-территорий, например, для моногородов является средством диверсификации экономики и создания новых производств и услуг.

Для депрессивных районов и городов это в первую очередь средство для «ребрендинга», смены «имиджа», и привлечения новых компаний и производств. Большую роль при создании бизнес-территорий в подобных районах играет «редевелопмент» земель (в первую очередь старых промышленных зон), связанный с комплексным преобразованием объектов недвижимости.

«Редевелопмент» в ближайшее время может стать весьма востребованным и актуальным инструментом региональной политики, поскольку до 85% городов в России росло вокруг или на базе крупных промышленных предприятий, которые в условиях рыночной экономики оказались невостребованными, но по-прежнему обладают колоссальным территориальным и инфраструктурным ресурсом. «Редевелопмент» позволяет нивелировать такой недостаток создания бизнес-территорий «с нуля», как существенные финансовые затраты, особенно на возведение необходимой инфраструктуры и коммуникаций.

6. Государственная политика развития и укрепления экономического пространства должна опираться на активное использование рыночных институтов пространственного развития, к наиболее распространенным из которых относятся кластеры. В настоящее время кластеры могут стать «драйверами» инновационного развития экономики, центром сосредоточения инвестиционных и интеллектуальных ресурсов.

Практика реализации кластерных проектов показывает, что их создание тормозится отсутствием сбалансированной региональной кластерной политики и несогласованностью в осуществлении полномочий по решению отдельных задач в данной сфере. Отрицательное влияние на реализацию кластерных инициатив оказывает отсутствие формализованной промышленной политики как на федеральном, так и на региональном уровне.

Подробный анализ 27 кластерных инициатив показал, например, что на территории Свердловской области, да и других регионов, пока нет ни одного кластера, который обладал бы всеми признаками, характерными для этой формы самоорганизации бизнеса. Стадии практической реализации достигла лишь относительно небольшая часть проектов развития кластеров.

В связи с этим задачей государственных органов является создание условий для формирования и развития кластеров и содействие на этой основе модернизации и диверсификации структуры экономики регионов Российской Федерации.

Реализация данных условий возможна в рамках задач региональной кластерной политики, делающих упор:

- на создание общих благоприятных организационных, информационных и правовых условий для кластерного развития в регионе;
- идентификацию кластеров; оценку конкурентоспособности кластеров и направлений их «доставания»; формирование портфеля кластерных инициатив в регионе; ранжирование кластеров по приоритетности с позиций регионального развития;
- нахождение организации-инициатора или группы лидеров и содействие их усилиям по формированию кластера; институализацию кластерной инициативы (разработка концепции и программы развития кластера, создание органа кластерного развития); содействие в формировании общих сфер и центров компетенций участников кластера;
- поддержку уже функционирующих (начавших развиваться) кластеров, и включает: организационную и информационную помощь в координации усилий участников кластера; поддержку создания и развития инфраструктуры; содействие в

подготовке кадров и обучении; введение налоговых и иных льгот для участников кластера.

На федеральном уровне в качестве мер поддержки можно рассматривать совершенствование Бюджетного кодекса РФ с позиций создания бюджета развития, нацеленного на поддержку внедрения и развития инновационных технологий и управления в условиях кластеризации экономики.

7. Основой реализации региональной политики и территориального развития, управления этими процессами должен стать **программно-проектный подход** как отвечающий современным потребностям глобализируемой экономики рыночный институт федеративного и территориального развития.

Механизм реализации региональной политики связан с определением ее стратегических приоритетов, и в связи с этим возрастает потребность в разработке и утверждении *концепции (основных направлений) региональной политики Российской Федерации* как составной части Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 г.

На базе стратегических приоритетов региональной политики (не более 4-5) должны быть разработаны программы, охватывающие наиболее комплексные проблемы развития регионов. Решение же конкретных задач должно строиться исключительно на основе *программно-проектного подхода*.

Актуальность программно-проектного подхода в рыночных условиях видится не только в инновационно-новаторском участии населения в разработке стратегических планов и постоянном общественном контроле за реализацией программных приоритетов. Это важнейшее, но не единственное его достоинство.

Программно-проектный подход позволяет, *с одной стороны*, объединить одним документом возможности использования в интересах развития планово-административные и рыночные инициативы, административный ресурс и предприимчивость, согласованно удовлетворять городские (региональные) потребности путем интеграции власти, науки, бизнеса и общественного мнения.

С другой – распределять нагрузку по финансированию программ и проектов между бюджетом города (региона), бизнесом и населением, что не только значительно сокращает суммарные расходы и увеличивает эффект от реализации бизнес-проектов, но и снижает нагрузку на региональный и федеральный бюджеты.

Применение методов программно-проектного управления позволяет более обоснованно определять цели и оптимально планировать инновационную, инвестиционную и другие сферы деятельности регионов и территорий, в том числе территорий нового хозяйственного освоения.

Проектное управление дает возможность более полно учитывать проектные риски, оптимизировать использование имеющихся ресурсов и избегать конфликтных ситуаций, контролировать исполнение составленного плана, анализировать фактические показатели и вносить своевременную коррекцию в ход работ, накапливать, анализировать и использовать в дальнейшем опыт успешно реализованных проектов.

Использование проектного управления территорией позволило ускорить внедрение результативно-ориентированной модели управления, которая, обеспечивая развитие, дает возможность:

◆ *получать измеримые результаты* реализации каждой цели, каждой услуги и мероприятия;

◆ при определении цели «просчитать» количество и качество мероприятий и услуг, которые будут предоставляться населению региона (территории);

◆ оценить, как повлияет на изменение показателей плана изменение бюджета в сторону увеличения или уменьшения;

◆ «получать» социально значимые для населения региона результаты от оказания конкретных услуг;

◆ оценивать эффективность работы ведомств и учреждений на основании анализа их расходов относительно полученных результатов;

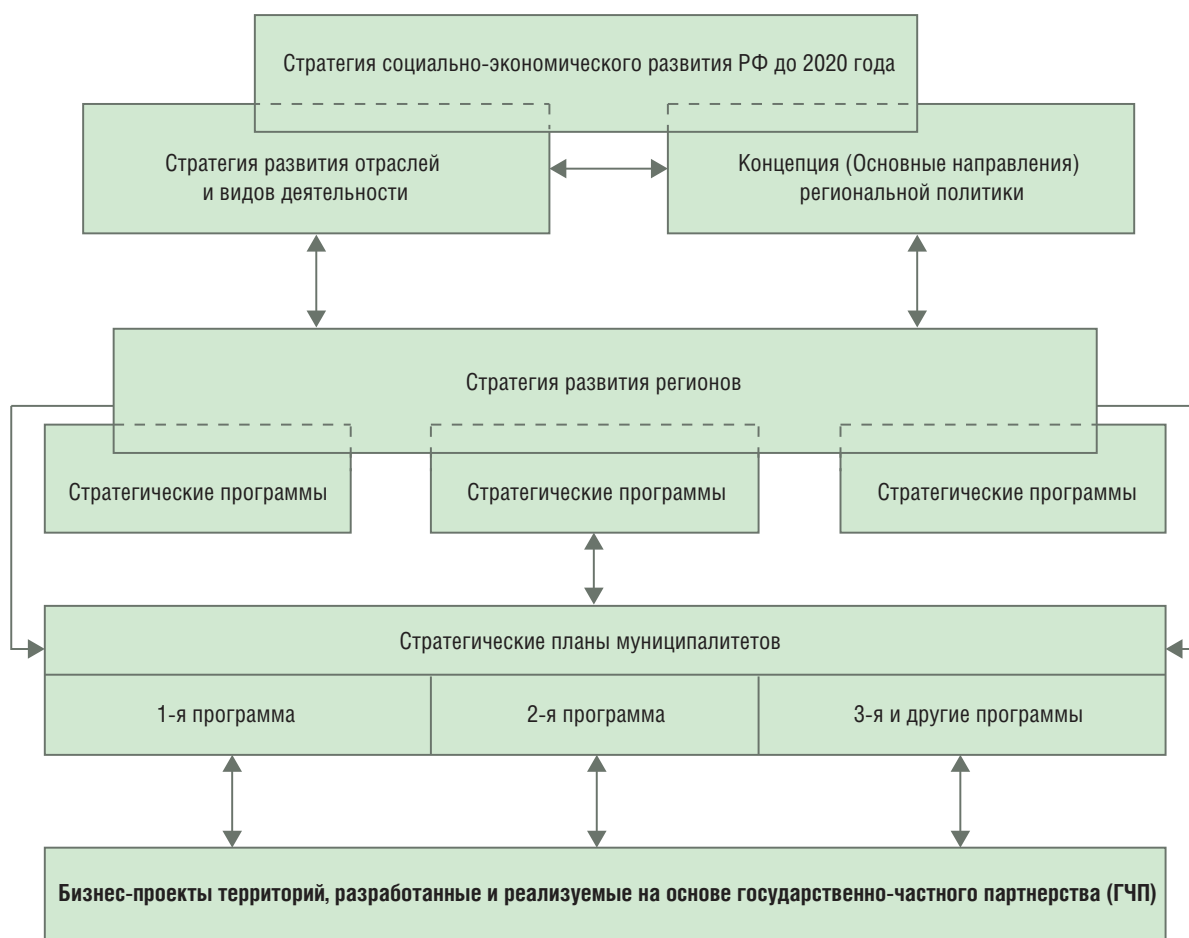
◆ определять по каждой поставленной задаче социально-экономического развития территории реальную стоимость ее

достижения, инструменты реализации и ответственных за выполнение.

На уровне регионов и муниципалитетов применение проектного подхода требует соблюдения двух условий.

Во-первых, проекты должны быть встроены в систему комплекса документов стратегического планирования страны, территорий и логично вытекать из целей и задач стратегического плана (стратегии) развития РФ, региона (муниципалитета). Иными словами, данные проекты по своей сути должны стать стратегическими проектами, встроенными в логическую цепочку общефедерального стратегического управления (рисунок).

Реализация программно-проектного подхода в стратегическом управлении пространственным развитием



Во-вторых, при таком подходе стратегические проекты превращаются в конкретные механизмы (институты) реализации стратегических программ развития не только муниципалитета, но и региона в целом. Их разработка, как и документов, из которых они вытекают, осуществляется на основе взаимодействия всех участников территориального сообщества: частного бизнеса, органов власти и управления всех уровней, науки, образования, представителей общественности, сведущих в области реализации проекта. Основой стратегических проектов становятся бизнес-планы развития частного бизнеса, в том числе на принципах ГЧП.

Предложенный подход позволяет нацелить проекты на эффективное взаимодействие всех разработчиков проекта, и дальнейшее их уточнение и корректировка

могут осуществляться на основе четкого планирования вполне конкретных мероприятий, источников их финансирования для каждого из участников. Только в этом случае пространственное развитие РФ через планы, программы и проекты основывается на *документах общественного согласия*, в реализации которых заинтересованы не только их инициаторы и участники, но и все население муниципальных образований, регионов и Российской Федерации в целом.

Российская Федерация за счет научно обоснованного управления пространственным развитием может стать экономически мощной державой благодаря усилиям федерального руководства, устойчивому развитию регионов и активности населения.